

ATTI DI STUDIO

RELAZIONE DEL DR MANLIO MEROLLA

CONVEGNO

LA CIRCOLAZIONE STRADALE -
NUOVE QUESTIONI E TEMI IRRISOLTI
ALLA LUCE DEL NUOVO
CODICE DELLA STRADA

20 MAGGIO 2026



Sindacato Forense
Napoli
ANF NAPOLI

in collaborazione con

PARTNER SCIENTIFICI



ISTITUTO DEGLI STUDI GIURIDICI SUPERIORI (ISGS)



CENTRO STUDI ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COORDINAMENTO MAGISTRATURA DI PACE



RIVISTA GIURIDICA LEX ET JUS

CONVEGNO LA CIRCOLAZIONE STRADALE - NUOVE QUESTIONI E TEMI IRRISOLTI ALLA LUCE DEL NUOVO CODICE DELLA STRADA



20/05/2026
ORE 10:30



GIUDICE DI PACE DI NAPOLI
AULA stanza 240 - piano 2

SALUTI ISTITUZIONALI E INTRODUTTIVI

- **Avv. Antonio Valentino** Segretario COA Napoli
- **Avv. Alessio Nunziante** Presidente AIGA Napoli
- **Dott.ssa Olga Rossella Barone** Presidente Associazione Nazionale Coordinamento Magistratura di Pace

RELATORI

- Dott. Manlio Merolla**
Giudice Onorario di Pace presso l'Ufficio di Napoli -
Direttore Scientifico dell'Istituto degli Studi Giuridici Superiori
e del Centro Studi dell'Associazione Nazionale Coordinamento Magistratura di Pace
Targhe straniere e Giustizia di Pace: rito, prova e poteri del giudice
- Avv. Luca Molea**
Avvocato e socio AIGA
Sinistri con veicoli esteri: ricerca del responsabile, U.C.I. e strategie risarcitorie
- Dott.ssa Olga Rossella Barone**
Presidente Associazione Nazionale Coordinamento Magistratura di Pace
Profili sistematici e criticità della circolazione stradale nel nuovo quadro normativo

QUESTION TIME

Targhe straniere e Giustizia di Pace: casi pratici, rito e prova

COORDINA
Avv. Veronica Dettori

MODERA
Avv. Ersilio Luca Capone



La partecipazione al convegno darà diritto alla maturazione di n. 3 CFU

Le relazioni saranno pubblicate on line a cura della Rivista Lex Et Jus e nei siti degli enti organizzatori

Targhe straniere e Giustizia di Pace: rito, prova, U.C.I. e poteri del giudice

Relazione convegnoistica di studio - 20 maggio 2026

Premessa e saluto

Desidero anzitutto rivolgere un deferente saluto agli illustri relatori, agli Avvocati presenti, ai Colleghi, agli operatori del diritto e a tutti coloro che hanno inteso dedicare una parte della propria giornata a un tema solo apparentemente tecnico, ma in realtà profondamente rivelatore del rapporto tra circolazione, responsabilità, assicurazione, fiducia pubblica e capacità del processo civile di governare la complessità quotidiana.

Preciso, in apertura, che questo intervento non è reso in veste istituzionale, né intende rappresentare l'orientamento dell'Ufficio giudiziario di appartenenza. Esso è svolto esclusivamente quale contributo di studio, come cultore della materia, nella qualità di Direttore Scientifico dell'Istituto degli Studi Giuridici Superiori e del Centro Studi dell'Associazione Nazionale Coordinamento Magistratura di Pace.

La targa straniera, nel contenzioso della responsabilità civile automobilistica, è spesso avvertita come un elemento di turbamento: altera le coordinate ordinarie del giudizio, introduce un soggetto particolare come l'U.C.I., impone verifiche documentali più raffinate, sollecita eccezioni preliminari e, soprattutto, costringe il giudice a distinguere con precisione tra ciò che è problema di rito, ciò che è questione di legittimazione e ciò che appartiene, più propriamente, al terreno della prova.

La targa straniera non deve diventare un pretesto per negare tutela al danneggiato, ma neppure può trasformarsi in un salvacondotto per domande opache, non documentate o costruite su allegazioni evanescenti. Il processo civile non giudica sospetti: giudica fatti provati.

1. Il quadro normativo essenziale: dal dato di circolazione al soggetto processuale

Il primo presidio metodologico consiste nel non confondere la targa con il responsabile, il veicolo con il conducente, l'immatricolazione con la copertura assicurativa, la gestione U.C.I. con il Fondo di garanzia. In materia di sinistri cagionati in Italia da veicoli immatricolati o registrati all'estero, il sistema opera attraverso una pluralità di fonti: Codice delle assicurazioni private, Codice della strada, disciplina europea dell'assicurazione obbligatoria, sistema internazionale dei bureaux e strumenti nazionali di identificazione e informazione.

L'art. 126 del Codice delle assicurazioni private attribuisce all'Ufficio Centrale Italiano una funzione di raccordo nel sistema della Carta Verde e dei rapporti tra bureaux nazionali. Sul piano pratico, l'U.C.I. costituisce il presidio che consente al danneggiato italiano di non essere costretto

a inseguire, oltre frontiera, l'assicuratore o il proprietario del veicolo estero, purché il caso concreto rientri effettivamente nel perimetro normativo previsto.

La disciplina non esonera tuttavia la parte attrice dall'onere di costruire una domanda intelligibile. Occorre dimostrare il fatto storico, l'identificazione del veicolo, lo Stato di immatricolazione o registrazione, la riferibilità del mezzo al sinistro, l'avvenuta richiesta risarcitoria e gli elementi minimi di danno. La specialità del sistema U.C.I. non attenua l'onere allegatorio: lo rende, se possibile, più ordinato.

A tale quadro si affianca l'art. 93-bis del Codice della strada, che disciplina la circolazione in Italia dei veicoli immatricolati all'estero e assume particolare rilievo quando il veicolo estero sia nella disponibilità di soggetti residenti o aventi sede in Italia.

Il sistema REVE, gestito nell'ambito del Pubblico Registro Automobilistico, consente di registrare determinate situazioni di disponibilità del veicolo estero e rappresenta, sul piano probatorio, un indice utile per distinguere l'uso occasionale dalla stabile presenza del mezzo nel territorio nazionale.

2. La richiesta risarcitoria: funzione, non feticismo formale

Nelle controversie contro l'U.C.I. l'eccezione di improponibilità per violazione degli artt. 145 e 148 del Codice delle assicurazioni private è frequente. Essa non deve essere accolta con automatismo, ma neppure liquidata come un formalismo difensivo. **Va esaminata con tecnica chirurgica:** occorre verificare se la richiesta sia mancata, se sia stata indirizzata al soggetto idoneo, se abbia consentito l'identificazione del fatto, del veicolo, del danneggiato e della pretesa, se l'U.C.I. abbia interloquito, chiesto integrazioni, affidato accertamenti o assunto una posizione di merito.

Il criterio corretto è quello funzionale: la richiesta stragiudiziale serve a consentire l'istruzione del sinistro, la verifica della copertura, la valutazione della responsabilità e, ove possibile, la formulazione di una proposta liquidativa. Non è un rituale vuoto; ma proprio perché ha una funzione concreta, il giudice deve chiedersi se lo scopo sia stato raggiunto.

Il principio ricavabile dalla decisione del Giudice di Pace di Napoli, R.G. 12846/2023, è in tal senso particolarmente utile [cfr Massimario Lex et Jus : quando la richiesta risarcitoria, pur non perfetta, abbia consentito al destinatario di acquisire conoscenza del fatto storico e di interloquire sulla vicenda, le eventuali incompletezze non determinano necessariamente improponibilità dell'azione, ma possono rilevare sul diverso piano della prova e della liquidazione del danno.

La porta del processo non è un tornello automatico: non si apre per il solo fatto che una diffida sia stata spedita, ma non si chiude per ogni imperfezione formale. Si apre quando la fase precontenziosa ha assolto la sua funzione informativa e liquidativa; si chiude quando tale funzione è stata sostanzialmente impedita.

3. Il caso 000000 c. U.C.I.: principi operativi e valore di metodo

La sentenza resa nel giudizio 000000 c. U.C.I. , R.G. 12846/2023 offre un utile banco di prova. Il sinistro riguardava un veicolo Fiat Punto con targa italiana coinvolto in Napoli con una Citroen C3 recante targa estera 000000000. La convenuta U.C.I. aveva eccepito l'improponibilità della domanda per asserita violazione degli artt. 145 e 148 del Codice delle assicurazioni private, contestando inoltre la fondatezza della pretesa nel merito.

La decisione ha respinto l'eccezione preliminare valorizzando la circostanza che la richiesta risarcitoria avesse comunque consentito all'U.C.I. di conoscere il sinistro e di interloquire sulla vicenda. Il giudice ha dunque adottato una lettura non formalistica della condizione di proponibilità, coerente con la ratio della fase stragiudiziale: non punire l'imperfezione, ma assicurare una seria possibilità di verifica preventiva.

Sul piano istruttorio, la pronuncia ha valorizzato la deposizione della teste trasportata, ritenuta coerente, circostanziata, non contraddittoria e compatibile con la documentazione fotografica e con i punti d'urto. **Il dato è importante:** il trasportato non è inattendibile per definizione. La sua posizione richiede prudenza valutativa, non pregiudizio. La credibilità non deriva dall'etichetta soggettiva del teste, ma dalla coerenza interna del racconto e dalla sua compatibilità con gli altri elementi acquisiti.

Quanto al danno materiale, la sentenza ha ritenuto sufficiente il concorso tra fotografie riconosciute, preventivo di riparazione e riscontro testimoniale sui punti di impatto, procedendo a liquidazione prudenziale senza disporre CTU. **Anche questo passaggio è rilevante:** la consulenza tecnica è mezzo di valutazione, non surrogato dell'onere probatorio. Può essere necessaria quando occorran verifiche tecniche non altrimenti risolvibili; non è indispensabile quando il fascicolo contenga già una base fattuale coerente e logicamente apprezzabile.

4. Targhe straniere, Polonia e “fuga” regolatoria: il problema oltre il processo

Il tema delle targhe straniere non esaurisce la propria portata nella dinamica risarcitoria. Esso intercetta un fenomeno più ampio, che può essere definito, con formula prudente, come ricerca di registrazioni, intestazioni o coperture assicurative estere percepite come economicamente più convenienti o amministrativamente più flessibili.

In tale contesto, la Polonia ricorre frequentemente nella prassi discorsiva e professionale quale ordinamento di immatricolazione o intestazione estera, ma **il dato deve essere trattato con equilibrio: non ogni targa polacca è sospetta, non ogni veicolo estero è elusivo, non ogni differenza di costo integra abuso.**

Il fenomeno diventa giuridicamente rilevante quando la scelta estera non risponda a una reale mobilità transnazionale, ma si traduca in una stabile utilizzazione del veicolo sul territorio italiano con effetti di opacità identificativa, difficoltà di verifica assicurativa, minor tracciabilità dell'effettivo utilizzatore, minore immediatezza nell'accertamento e potenziale sottrazione al circuito fiscale e assicurativo nazionale.

Il danno economico per l'economia nazionale non va evocato in modo retorico, ma scomposto nelle sue voci: possibile riduzione dei premi raccolti dal mercato assicurativo italiano; minore gettito dell'imposta RCA, che il Ministero dell'Economia e delle Finanze riconduce alla fiscalità provinciale e metropolitana; minore applicazione degli oneri connessi alla registrazione e alla trascrizione nel Pubblico Registro Automobilistico; alterazione della mutualità assicurativa interna; incremento dei costi amministrativi e giudiziari per l'identificazione dei responsabili e per la gestione dei sinistri transfrontalieri.

L'IVASS, attraverso l'indagine IPER, pubblica rilevazioni sui prezzi effettivi della garanzia r.c. auto, consentendo di cogliere la persistenza di differenze territoriali e l'incidenza del premio sulla scelta economica dell'assicurato.

Quando il costo nazionale è avvertito come eccessivo, cresce l'incentivo alla ricerca di soluzioni alternative; quando tali soluzioni si collocano nella legalità, esse sono fisiologia del mercato; quando invece diventano strumenti di elusione della residenza, della registrazione o della responsabilità, esse assumono rilievo pubblicistico e processuale.

Il punto non è demonizzare la targa estera. Il punto è evitare che il differenziale economico trasformi la libertà europea di circolazione in una zona grigia di irresponsabilità, dove il veicolo circola qui, il premio si paga altrove, il gettito sfugge al territorio, e il danneggiato resta davanti a un fascicolo più difficile da istruire.

5. Una proposta di riequilibrio: meno incentivo all'elusione, più tracciabilità

Una soluzione seria non può essere soltanto repressiva. L'inasprimento sanzionatorio ha una funzione necessaria, ma non risolve da solo le ragioni economiche che spingono parte dell'utenza a cercare canali esteri. **Occorre affiancare al controllo una strategia di riequilibrio:** ridurre progressivamente gli scarti eccessivi del costo complessivo italiano della circolazione, avvicinare gli importi effettivamente sopportati dagli assicurati ai parametri europei comparabili, incentivare la trasparenza assicurativa e premiare i comportamenti virtuosi.

In concreto, possono ipotizzarsi quattro linee di intervento.

La prima è fiscale: contenere l'incidenza complessiva di imposta RCA, contributi e oneri accessori, soprattutto nelle aree territoriali in cui il premio medio risulti strutturalmente più elevato.

La seconda è regolatoria: rafforzare l'interoperabilità tra banche dati nazionali ed europee, rendendo più rapida la verifica di copertura e di effettivo utilizzatore.

La terza è assicurativa: promuovere modelli tariffari più aderenti alla condotta individuale, alla percorrenza effettiva, alla telematica e alla storia di rischio, evitando che il solo dato territoriale diventi fattore sproporzionatamente penalizzante.

La quarta è processuale: rendere più standardizzata la documentazione minima nei sinistri con veicoli esteri.

L'obiettivo non deve essere quello di impedire la circolazione transfrontaliera, che costituisce un valore europeo, ma di impedire che essa sia piegata a uso opportunistico.

Ridurre e limitare gli importi italiani, ove manifestamente disallineati, non significa comprimere la libertà tariffaria dell'impresa o negare la base attuariale del rischio; significa piuttosto interrogarsi sulla sostenibilità complessiva di un sistema nel quale il costo eccessivo produce fuga, la fuga riduce la base assicurativa e fiscale, la riduzione della base finisce per aggravare il costo residuo dei soggetti che restano nel circuito nazionale.

6. La prova nel processo: dalla targa al danno

Nel processo civile la targa straniera deve essere trasformata da suggestione in dato probatorio. Il fascicolo deve contenere, ove possibile, fotografia leggibile della targa, indicazione dello Stato di immatricolazione, dati del conducente e del proprietario, documenti assicurativi, eventuale carta verde, verbali di autorità, fotografie dei danni, preventivo analitico, richiesta risarcitoria e prova della relativa ricezione.

La testimonianza conserva un ruolo centrale, ma deve essere governata con rigore. Occorre distinguere il teste che ha percepito direttamente la dinamica dal teste che riferisce circostanze apprese; il trasportato dal terzo occasionale; il testimone preciso dal testimone addestrato a memoria. **Nessuna categoria è inattendibile in astratto; nessuna categoria è credibile per definizione.**

Le fotografie sono spesso decisive, ma devono essere leggibili, contestualizzate e coerenti. Una fotografia priva di data certa non è inutile; è un elemento da coordinare con il resto del materiale probatorio. **Un preventivo non è prova legale del danno; è però un documento economicamente significativo se descrive lavorazioni compatibili con l'urto, se non è contestato in modo specifico e se trova riscontro nei rilievi fotografici e testimoniali.**

La CTU deve essere disposta solo quando serve al giudice per compiere un accertamento tecnico non surrogabile, non quando la parte intenda colmare lacune originarie della domanda. Il consulente può stimare, comparare, verificare congruità e compatibilità; non può creare il fatto storico che nessuno ha provato.

7. I poteri del giudice di pace: governo del processo e misura della decisione

Il giudice di pace, in questa materia, è chiamato a un esercizio di equilibrio. Deve garantire effettività di tutela al danneggiato, ma anche impedire che il sistema speciale dell'U.C.I. sia evocato in modo generico. **Deve valorizzare il principio di vicinanza della prova quando il convenuto abbia disponibilità di informazioni tecniche, ma non può invertire l'onere probatorio primario gravante sull'attore.**

I poteri ordinatori possono essere utilizzati per rendere il fascicolo decidibile: invito a precisare il numero di targa e lo Stato di immatricolazione, ordine di chiarimento sulla richiesta stragiudiziale, delimitazione dei capitoli di prova, eventuale acquisizione di documenti già indicati, CTU circoscritta al quantum o alla compatibilità tecnica quando il fatto sia sufficientemente

provato. **Il giudice non costruisce la domanda, ma può evitare che il processo diventi una nebbia procedurale.**

La formula decisoria deve essere nitida. Rigetto per improponibilità, rigetto per difetto di legittimazione, rigetto per difetto di prova e rigetto nel merito non sono formule intercambiabili. **Confonderle significa generare incertezza, incidere sul giudicato, complicare l'appello e tradire la funzione chiarificatrice della sentenza.**

8. Checklist operativa per il fascicolo “governabile”

1. Indicare sempre targa completa, Stato di immatricolazione e fonte della conoscenza.
2. Allegare fotografia leggibile della targa e, se possibile, documenti del veicolo e della copertura.
3. Distinguere U.C.I., compagnia estera, mandatario, proprietario, conducente e Fondo di garanzia.
4. Predisporre una richiesta risarcitoria completa, cooperativa, documentata e realmente istruttoria.
5. Verificare se il veicolo estero sia stabilmente utilizzato in Italia e se assuma rilievo l'art. 93-bis C.d.S. o il REVE.
6. Non trasformare l'eccezione di improponibilità in una disputa astratta: verificare lo scopo raggiunto.
7. Valutare il testimone per coerenza, precisione e compatibilità, non per categorie soggettive automatiche.
8. Usare la CTU come strumento di verifica tecnica, non come rimedio esplorativo a una domanda carente.
9. Motivare con chiarezza se il problema è di rito, di legittimazione, di prova o di merito.
10. Ricordare che il processo non accerta nazionalità, ma responsabilità; non giudica targhe, ma fatti.

9. Spunti conclusivi: la Giustizia di Pace come laboratorio di concretezza

La materia delle targhe straniere insegna che il diritto della circolazione non è un diritto minore. È il luogo nel quale grandi principi - effettività della tutela, libertà europea di circolazione, mutualità assicurativa, responsabilità civile, onere della prova - **incontrano il fatto minuto:** un urto, una targa fotografata male, un preventivo, un teste, una diffida, una risposta dell'U.C.I.

La Giustizia di Pace, proprio perché vicina alla quotidianità, ha il compito di trasformare questa complessità in decisioni comprensibili, eque, motivate. Non deve cedere alla tentazione del formalismo sterile, che nega tutela per imperfezioni non decisive; ma non deve neppure accettare il disordine probatorio come se fosse una fatalità. **Il processo civile è un luogo di responsabilità anche per chi lo introduce.**

Se il sistema vuole ridurre la fuga verso soluzioni estere, deve rendere più razionale il costo interno della circolazione, più trasparente il controllo dei veicoli esteri, più rapida la verifica assicurativa e più chiaro il percorso risarcitorio. Solo così la targa straniera tornerà a essere ciò che deve essere: un dato amministrativo, non un problema giudiziario permanente.

Il saluto finale è dunque anche un auspicio: che il diritto della circolazione non sia vissuto come una grammatica di ostacoli, ma come una grammatica di responsabilità; che

l'Europa delle targhe non diventi l'Europa delle opacità; che la Giustizia di Pace continui a essere il luogo in cui la complessità della strada trova una risposta semplice, ma non semplicistica; rapida, ma non frettolosa; umana, ma rigorosa.

APERTURA QUESTION TIME INTERATTIVA

Appendice A - Schema delle principali eccezioni e risposta metodologica

Questione	Verifica del giudice	Esito coerente
Improponibilità ex artt. 145 e 148 C.A.P.	Esistenza, contenuto, ricezione e funzione concreta della richiesta risarcitoria.	Improponibilità solo se la fase stragiudiziale è assente o sostanzialmente inutilizzabile.

Legittimazione U.C.I.	Sinistro in Italia, veicolo estero, perimetro del sistema internazionale, copertura o bureau competente.	Rigetto o diversa qualificazione se il soggetto evocato non rientra nel perimetro normativo.
Prova della targa	Fotografie, verbale, dichiarazioni, documenti del veicolo, coerenza tra diffida e citazione.	Difetto di prova se la targa resta incerta o non riferibile al veicolo coinvolto.
Prova della dinamica	Testimoni, punti d'urto, compatibilità materiale, condotta dei veicoli.	Accoglimento solo se responsabilità e nesso causale risultano dimostrati.
Quantum	Preventivo, fotografie, fattura, CTU se necessaria, contestazioni specifiche.	Liquidazione prudenziale o rigetto delle voci non provate.

Appendice B - Fonti istituzionali e riferimenti essenziali

- D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle assicurazioni private, artt. 125, 126, 141, 144, 145 e 148.
- Codice della strada, art. 93-bis, in tema di formalità necessarie per la circolazione dei veicoli immatricolati all'estero; art. 132 C.d.S. ove pertinente.

- ACI, scheda istituzionale sul Registro dei Veicoli Esteri (REVE) e indicazioni sul Pubblico Registro Automobilistico.
- U.C.I. - Ufficio Centrale Italiano, indicazioni operative per incidenti avvenuti in Italia con veicoli esteri.
- Consap, Centro di Informazione italiano e Portale Unico per informazioni su copertura assicurativa e mandatarî nei sinistri transfrontalieri.
- IVASS, indagine IPER sui prezzi effettivi della garanzia r.c. auto.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze, disciplina dell'imposta RCA e aliquote provinciali/metropolitane.
- Commissione europea, quadro della Motor Insurance Directive e disciplina europea dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto.
- Giudice di Pace di Napoli, Dr. Manlio Merolla, sentenza 29 aprile 2026, R.G. 12846/2023, 00000 c. U.C.I., in tema di proponibilità, prova testimoniale, fotografie, preventivo e liquidazione del danno.
- Massimario Diritto Civile Rivista Lex et Jus